

## Der Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland vom 12. 8. 2013



Deutsche Gesellschaft für  
Ur- und Frühgeschichte e.V.

### Worum geht es?

Deutschland ist im Jahr 2007 endlich dem UNESCO-Übereinkommen gegen die rechtswidrige Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut aus dem Jahr 1970 beigetreten. Aus der Sicht der DGUF war die Umsetzung in deutsches Recht außerordentlich schwach und die Wirksamkeit der Regelung in Deutschland bisher äußerst gering. Dies hat die DGUF mehrfach in Stellungnahmen moniert und eine deutliche Verbesserung des Kulturgutschutzes in Deutschland gefordert.

DGUF-Büro  
An der Lay 4  
D - 54578 Kerpen-Loogh  
Tel.: 06593 - 98 96 42  
Fax: 06593 - 98 96 43  
Email: buero@dguf.de  
Web: www.dguf.de

Beim Beitritt Deutschland zum UNESCO-Übereinkommen im Jahr 2007 war bereits eine Evaluation der Umsetzung in deutsches Recht durch die Bundesregierung beschlossen worden. Dieser Evaluationsbericht liegt nun vor. Er bestätigt die Kritik der DGUF, bietet aber auch Lösungsansätze und Verbesserungsvorschläge. Sinnvollerweise betrachtet der Bericht die UNESCO-Konvention nicht isoliert, sondern im Kontext mit EU-Recht, anderen internationalen Konventionen und den einschlägigen Gesetzen in Deutschland. Wegen der stark föderalen Struktur Deutschlands und der starken Kulturkompetenz der Länder beleuchtet der Bericht auch das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen und Institutionen in Deutschland. Hier bestehen viele Reibungspunkte und komplizierte Strukturen zu Lasten des Schutzes des Kulturgutes. Auch hierfür sind im Bericht interessante Lösungsvorschläge zu finden. Schließlich betrachtet der Bericht nicht nur die Einfuhr von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut aus dem Ausland, sondern umgekehrt auch den Schutz des heimischen Kulturgutes. Damit werden auch deutliche Verbesserungen für den Schutz heimischen Kulturgutes angeregt. Insgesamt ein lesenswerter Bericht, der als Grundlage für die eigene Arbeit zum Schutz des (archäologischen) Kulturgutes viele wertvolle Anregungen und Argumentationshilfen bietet. Argumente, die um so schwerer wiegen, als sie in einem offiziellen Dokument der Bundesregierung vorgebracht werden.

### Die Bedeutung des Berichts für die DGUF

Der Bericht ist von hoher Relevanz für die DGUF. Er betrifft einen Kernbereich unserer politischen Aktivitäten in den letzten Jahren, den Kulturgüterschutz. Die DGUF hat in Stellungnahmen und Kommentaren die derzeitige Anwendungspraxis der UNESCO-Konvention in Deutschland kritisiert und dringend Verbesserungen gefordert. Die DGUF hat sich an der öffentlichen Konsultation zur Überarbeitung der EU Richtlinie 93/7/EWG zum Kulturgüterschutz innerhalb der EU beteiligt und dabei konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Richtlinie und ihrer Umsetzung gemacht. Der Bericht der Bundesregierung liest sich teilweise wie diese Stellungnahmen der DGUF: er bestätigt die Kritik der DGUF am Ist-Zustand vollinhaltlich, und viele der Lösungsvorschläge am Ende des Berichts stimmen mit den Forderungen der DGUF überein. Überraschend ist die Offenheit und Klarheit des Berichts, insbesondere was die mangelhaf-

Amtsgericht Bonn, Register-Nr. 20 VR 3445  
Europäische Kommission, Register-Nr. 822 779 714 27-06  
Konto Nr. 1430 73734, Nassauische Sparkasse, BLZ 510 500 15  
IBAN: DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX



te Umsetzung der UNESCO-Konvention in Deutschland angeht: Mit Rücksicht auf den Handel und auf politische Empfindlichkeiten wurde ein Umsetzungsgesetz beschlossen, das *"verhindert, dass Deutschland seiner Verpflichtung aus dem UNESCO-Übereinkommen nachkommt."* Schärfer lässt es sich nicht formulieren.



DGUF-Büro  
An der Lay 4  
D - 54578 Kerpen-Loogh  
Tel.: 06593 - 98 96 42  
Fax: 06593 - 98 96 43  
Email: buero@dguf.de  
Web: www.dguf.de

### **Der konkrete Inhalt des Berichts**

Der Bericht der Bundesregierung erfolgt im Rahmen der Überprüfung der Auswirkungen der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (Ausführungsgesetz zum Kulturgut-Übereinkommen) und den Schutz von Kulturgut vor Abwanderung ins Ausland. Als diese internationale Übereinkommen nach mehr 35 Jahren in Deutschland im Jahr 2007 umgesetzt wurde, war eine Überprüfung – wie jetzt vorgelegt - bereits vorgesehen.

Der Bericht beschränkt sich aber nicht nur auf das UNESCO- Übereinkommen, sondern bezieht auch die Haager-Konvention von 1955 zum Schutz von Kulturgut im Kriegsfall mit ihren Protokollen ein, die in Deutschland ebenfalls ratifiziert wurde, sowie die Europäische Richtlinie 93/7/EWG zur Rückgabe von unrechtmäßig außer Landes gebrachtem Kulturgut zwischen den Mitgliedsstaaten der EU. Damit bewertet der Bericht umfassend das gesamte gesetzgeberische Werk zur Rückgabe von illegal außer Landes gebrachtem Kulturgut.

Der Bericht ist klar gegliedert und gut zu lesen, er gibt einen historischen Überblick und zieht konkrete Vergleiche mit anderen Ländern innerhalb und außerhalb Europas. Er betrachtet nach Deutschland eingeführtes Kulturgut und den Abfluss von Kulturgut aus Deutschland als zwei Seiten einer Medaille. Er beschränkt sich nicht nur auf die eng gefasste Frage, wie Kulturgut zurückgegeben oder zurückgefordert werden kann, sondern er bewertet auch insgesamt die Wirksamkeit der Gesetze zur Verhinderung von illegalem Kunst- und Antikenhandel, einschließlich des Themas Raubgrabungen und illegaler Handel mit archäologischen Funden. Schließlich macht der Bericht auch konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Situation, insbesondere zur Umsetzung des internationalen Rechts in Deutschland.

### **Die im Bericht aufgezeigten Defizite und Handlungsoptionen**

Der Bericht formuliert die Defizite klar und macht Vorschläge zur Verbesserung der Situation:

- (1) Anhand des Beispiels Schweiz wird gezeigt, dass ein konsequentes Gesetz zum Kulturgüterschutz mit einer hohen Verpflichtung des Fachhandels zu einer besonderen Sorgfaltspflicht keineswegs zu einer Schwächung des Kunst- und Antikenhandels führt, sondern im Gegenteil zu einer Stärkung führen kann, durch Image-Gewinn, klare Regeln, Rechtssicherheit und Verbindlichkeit.
- (2) Anhand des Beispiels Italien wird deutlich gemacht, dass eine klare Regelung für den gesamten Bereich der Kulturgüter bei Ein- und Ausfuhr ebenfalls den Handel nicht behindert, aber ein hohes Maß an Transparenz und Rechtssicherheit schafft. In Italien ist für die Ausfuhr aller Kulturgüter eine Ausfuhrgeneh-

Amtsgericht Bonn, Register-Nr. 20 VR 3445  
Europäische Kommission, Register-Nr. 822 779 714 27-06  
Konto Nr. 1430 73734, Nassauische Sparkasse, BLZ 510 500 15  
IBAN: DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX



migung notwendig, ebenso für die Einfuhr von Kulturgütern nach Italien eine Einfuhrgenehmigung. Diese ist nur mit einer gültigen Ausfuhrgenehmigung des Herkunftslandes des Kulturgutes zu erhalten. Einfache und klare Regeln mit hoher Effizienz.

- (3) Anhand des Beispiels Kanada wird gezeigt, dass eine einfache und effiziente Umsetzung der UNESCO-Vereinbarung möglich, durchsetzbar und praktisch anwendbar ist.
- (4) Anhand des Beispiels der Niederlande wird gezeigt, dass eine sehr stringente Umsetzung der UNESCO-Vereinbarung durch Änderungen im Zivilrecht begleitet werden sollte, die etwaige Konflikte mit den bestehenden Rechtsvorstellungen zum gutgläubigen Erwerb oder zur Ersitzung eines umstrittenen Gegenstandes lösen.



DGUF-Büro  
An der Lay 4  
D - 54578 Kerpen-Loogh  
Tel.: 06593 - 98 96 42  
Fax: 06593 - 98 96 43  
Email: buero@dguf.de  
Web: www.dguf.de

### **Konkret wäre aus Sicht der Bundesregierung in Deutschland folgendes zu tun:**

1. Maßnahmen, die den Schutz heimischen Kulturgutes stärken und Rückgabeforderungen Deutschlands an andere Staaten erleichtern würden:
  - a) Eine Harmonisierung bestimmter Aspekte in den Denkmalschutzgesetzen der Bundesländer.
  - b) Eine Vereinfachung beim Listenprinzip (Veröffentlichung von Denkmallisten oder der Liste national bedeutenden Kulturgutes im Internet, nicht mehr zwingend im Bundesanzeiger).
  - c) Eine automatische Übertragung von Kulturgütern aus den Listen der Bundesländer in die des Bundes und umgekehrt. Denn derzeit schützen die Denkmallisten der Länder nicht vor Abwanderung ins Ausland, und die Liste des national bedeutenden Kulturgutes des Bundes nicht vor Zerstörung von Kulturgut.
  - d) Eine Ergänzung des Listenprinzips durch ein Kategorienprinzip, wie es in fast allen 123 Vertragsstaaten der UNESCO-Vereinbarung üblich ist, d.h. Objekte einer bestimmten Kategorie von Kunstwerken, archäologische Funden, eines bestimmten Alters oder Wertes genießen automatisch einen gewissen Schutzstatus.
  - e) Verlängerung von Fristen zur Überprüfung sowie von Verjährungsfristen.
  - f) Automatischer (*de lege*) Schutz von Kulturgut in öffentlicher und kirchlicher Hand (Es ist bisher gar nicht in der Liste national bedeutenden Kulturgutes erfasst).
2. Maßnahmen, die die Rückgabe unrechtmäßig aus dem Ausland nach Deutschland verbrachten Kulturgutes erleichtern würden:
  - a) Eine einfache und stringente Umsetzung der UNESCO-Vereinbarung. Diese sieht vor, dass das einzige relevante Kriterium für die Unrechtmäßigkeit der Verbringung von Kulturgut aus einem Staat dessen nationale Gesetze sind. In der Umsetzung in Deutschland wird dagegen die Eintragung in einer Liste national bedeutender Kulturgüter im Herkunftsland vor der Verbringung gefordert, wobei diese Liste in Deutschland einfach und ohne großen Aufwand einsehbar sein muss. Da die meisten Staaten gar keine derartigen Listen führen, läuft die UNESCO-Konvention in Deutschland derzeit vollkommen ins Leere.

Amtsgericht Bonn, Register-Nr. 20 VR 3445  
Europäische Kommission, Register-Nr. 822 779 714 27-06  
Konto Nr. 1430 73734, Nassauische Sparkasse, BLZ 510 500 15  
IBAN: DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX







DGUF-Büro  
An der Lay 4  
D - 54578 Kerpen-Loogh  
Tel.: 06593 - 98 96 42  
Fax: 06593 - 98 96 43  
Email: buero@dguf.de  
Web: www.dguf.de

- b) Eine einfache und stringente Umsetzung der EU-Richtlinie zum Kulturgüterschutz. Diese ist zwar in Deutschland unmittelbar wirksam, wird aber bei der Umsetzung in die deutsche Rechtspraxis ebenfalls durch die Anwendung des deutschen Listepinzips sehr erschwert.
  - c) Die Schaffung einer einheitlichen Anlaufstelle für ausländische Regierungen – derzeit hat Deutschland neben der Anlaufstelle beim Beauftragten für Kultur- und Medien der Bundesregierung zusätzlich eine Anlaufstelle in jedem Bundesland. Als einziger Staat in der EU macht Deutschland von der Möglichkeit Gebrauch, mehr als eine Anlaufstelle zu benennen. Das erschwert das Verfahren für ausländische Behörden enorm.
  - d) Schaffung von Rechtsklarheit durch Schaffung eines einheitlichen Gesetzes zum Kulturgüterschutz.
  - e) Schaffung von Rechtsklarheit durch flankierende Maßnahmen, etwa der Klärung von Rechtsbegriffen wie der Anhaltung von Kulturgut zum Zwecke der Klärung der Herkunft und Rechtmäßigkeit des Verbringens nach Deutschland. Hier werden derzeit Begriffe aus dem Verwaltungsrecht und der Strafprozessordnung angewendet, die nicht zu dem Verfahren der Rückgabe von Kulturgut an die Herkunftsländer passen. Die Folge ist oft schon im Vorfeld eines solchen Verfahrens eine Gerichtsentscheidung, die strittiges Kulturgut wieder freigibt, ohne dass eine Feststellung des Sachverhaltes überhaupt möglich ist.
  - f) Stärkung der Anwendung in der Praxis etwa durch flankierende gesetzliche Maßnahmen, die eine bessere Vernetzung mit den Zollbehörden ermöglicht (was derzeit sehr schwierig ist, weil diese den strengen Regeln des Steuergeheimnisses unterliegen).
3. Maßnahmen, die dem Kulturgüterschutz allgemein dienen würden:
- a) Ein strengeres Gesetz zum Kulturgüterschutz, das etwa dem Fachhandel besondere Sorgfaltspflichten auferlegt, wie es z. B. in der Schweiz üblich ist.
  - b) Eine allgemeine Verpflichtung zu Ausfuhr- und Einfuhrgenehmigungen wie etwa in Italien, die ein sehr hohes Maß an Rechtssicherheit herstellen.
  - c) Eine Ergänzung des deutschen Listenprinzips durch das Kategorienprinzip. Eine völlige Abkehr vom Listenprinzip wird in dem Bericht als unrealistisch bewertet, da das Listenprinzip tief im deutschen Rechtsverständnis verankert ist. Aber eine Ergänzung wäre durchaus möglich und würde den Handlungsspielraum zu Gunsten des Kulturgutes wesentlich erweitern.

Der Bericht stellt fest, dass eine Überarbeitung der Gesetze zum Kulturgüterschutz in Deutschland sicher erst nach dem Abschluss der (laufenden) Verhandlungen über die Novellierung der EU-Richtlinie zum Kulturgüterschutz sinnvoll ist. Dem muss man zustimmen. Da das EU-Recht unmittelbar in allen EU-Mitgliedsstaaten wirksam wird, muss sich jede einheitliche und harmonisierte Gesetzgebung, die alle von Deutschland anerkannten internationalen Konventionen einbezieht, zwangsläufig an den Standards des EU-Rechts orientieren. Auch für die Überarbeitung der EU-Richtlinie werden aber

Amtsgericht Bonn, Register-Nr. 20 VR 3445  
Europäische Kommission, Register-Nr. 822 779 714 27-06  
Konto Nr. 1430 73734, Nassauische Sparkasse, BLZ 510 500 15  
IBAN: DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX



in dem Papier sinnvolle Vorschläge gemacht. Vor allem die Verlängerung der Verjährungsfristen oder die Information der zuständigen Behörden über anstehende Versteigerungen würden zu einer deutlichen Verbesserung der Richtlinie führen.

### DGUF-Kommentar

Man kann die Lektüre des Berichts nur empfehlen. Er ist eine gute Quelle auch für jene, die sich einmal schnell über historische Entwicklungen im Kulturgutschutz, internationale Konventionen und die Probleme bei der Umsetzung internationalen Rechts in nationales Recht und der praktischen Anwendung der Konventionen informieren will. Einige der hier aufgeführten Beispiele haben geradezu humoristische Qualitäten. Etwa wenn berichtet wird, wie Deutschland bei Vertragsstaaten der UNESCO-Konvention anfragt, ob man denn bitte schön die relevanten nationalen Listen geschützten Kulturgutes haben könne, um abzuschätzen, welcher Verwaltungsaufwand auf einen zukomme. Nur um festzustellen, dass die meisten Staaten ein ganz anderes Rechtsverständnis haben und solche Listen nicht führen. Wenn man dann von gerade einmal drei Staaten eine Antwort bekommt, Burkina Faso eine französisch-sprachige Liste von Baudenkmalern schickt, die völlig irrelevant ist, Ecuador eine spanisch-sprachige Liste von 520 Seiten liefert, die den Kriterien nicht entspricht, und die Türkei kurz und knapp erklärt, dass man angesichts des reichen Kulturerbes und der Masse an archäologischen Neufunden eine solche Liste nicht hat und schlicht für nicht praktikabel hält – und außerdem für überflüssig, weil die ungenehmigte Ausfuhr von Kulturgut aus der Türkei schon seit osmanischer Zeit illegal ist. Noch schlimmer dann Mexiko: das hat ein Verzeichnis (in Spanisch), sogar in elektronischer Form, es ist absolut hinreichend und umfasst derzeit 35.000 Einträge – gegen 2.700 Objekte auf der deutschen Liste. Allein der Übersetzungsaufwand wäre riesig. Eine Aktualisierung müsste regelmäßig, mindestens aber einmal im Kalenderjahr erfolgen. Hier wird rasch klar, dass die Anwendung des deutschen Listenprinzips auf die UNESCO-Vereinbarung einfach nicht funktionieren kann – einmal ganz abgesehen davon, dass sie dem Geist der Konvention widerspricht.

Der Bericht liefert also weit über den eigentlichen Titel hinaus spannende und informative Einblicke in den Kulturgüterschutz und in die Anwendungspraxis. Der Text ist auch für juristische Laien verständlich und zeigt die Probleme der Materie in all ihrer Komplexität auf, insbesondere im Zusammenspiel unterschiedlicher Behörden und der Gerichte, die ja letztlich zu entscheiden haben. Hier wird deutlich, dass das Verständnis für die besonderen Probleme im Umgang mit Kulturgut bei Verwaltungs- und Strafgerichten nicht besonders hoch ausgebildet sind. Das kann auch kaum verwundern, ist es für sie ja eher ein Randthema, mit dem sie selten beschäftigt sind. Dazu kommen Rechtstraditionen, die dem Schutz des Kulturgutes nicht gerade entgegenkommen. Umso wichtiger wäre es, wenn die in dem Bericht gemachten Vorschläge zur Harmonisierung, Vereinheitlichung und Umsetzung in der Praxis auch verwirklicht würden.



DGUF-Büro  
An der Lay 4  
D - 54578 Kerpen-Loogh  
Tel.: 06593 - 98 96 42  
Fax: 06593 - 98 96 43  
Email: buero@dguf.de  
Web: www.dguf.de

Amtsgericht Bonn, Register-Nr. 20 VR 3445  
Europäische Kommission, Register-Nr. 822 779 714 27-06  
Konto Nr. 1430 73734, Nassauische Sparkasse, BLZ 510 500 15  
IBAN: DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX



Für die DGUF heißt dies: die weitere Entwicklung nun kritisch beobachten. Die DGUF hat in ihren Stellungnahmen, etwa zur Reform der EU-Richtlinien zum Kulturgutschutz, klare Forderungen aufgestellt. Viele dieser Forderungen werden in dem Bericht der Bundesregierung ebenso erhoben. Deutschland muss nun diese Forderungen in der EU stark vertreten. Nach der Novellierung der EU-Richtlinien muss zeitnah eine Reform der Gesetze zum Kulturgutschutz in Deutschland erfolgen: klar, stringent, einheitlich und einfach umzusetzen. Die nötigen Vorschläge werden in dem Bericht der Bundesregierung gemacht, nun müssen sie umgesetzt werden.



DGUF-Büro  
An der Lay 4  
D - 54578 Kerpen-Loogh  
Tel.: 06593 - 98 96 42  
Fax: 06593 - 98 96 43  
Email: buero@dguf.de  
Web: www.dguf.de

**Link zum Bericht:**

<http://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/BKM/2013-08-12--bericht-kulturgutschutz.html>

**Links auf hier genannte Inhalte der DGUF:**

Standpunkt zum lückenlosen Herkunftsnachweis beim Sammeln und Handeln von Antiken: <http://www.dguf.de/index.php?id=157>

Stellungnahme zu der EU-Anhörung zur Rückgabe illegal erworbener Kulturgüter: <http://www.dguf.de/index.php?id=210>

Stellungnahme zur Umsetzung der UNESCO-Welterbe-Konvention: <http://www.dguf.de/index.php?id=147>

Amtsgericht Bonn, Register-Nr. 20 VR 3445  
Europäische Kommission, Register-Nr. 822 779 714 27-06  
Konto Nr. 1430 73734, Nassauische Sparkasse, BLZ 510 500 15  
IBAN: DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX

